



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de Saint-Élix-le-Château (31)**

N°Saisine : 2021-9605

N°MRAe : 2021AO53

Avis émis le 12 octobre 2021

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit rendre un avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 12 août 2021, l'autorité environnementale a été saisie pour avis sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Saint-Élix-le-Château, situé dans le département de la Haute-Garonne.

L'avis est rendu dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la saisine à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et de l'article R. 104-21 2°) du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté lors de la réunion en visio-conférence le 12 octobre 2021 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 20 octobre 2020) par Jean-Pierre Viguier, Sandrine Arbizzi, Maya Leroy et Yves Gouisset.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 22 juin 2021 et a répondu le 5 août 2021. La direction départementale des territoires a été consultée le 22 juin 2021 et a répondu le 17 août 2021.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique. Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

Synthèse

Les documents dont a été saisie la MRAe sur le projet de révision du PLU de Saint-Élix-le-Château ne présentent pas une démarche environnementale complète justifiant chaque secteur à urbaniser et à densifier, comme présentant les moindres enjeux environnementaux au regard des solutions de substitution raisonnable, et ce, qu'il s'agisse de secteurs à vocation d'habitat, à vocation économique, ou des extensions de carrière et de la création d'un parc photovoltaïque. Aussi, l'évaluation environnementale du projet de révision du PLU devra impérativement être complétée par un état initial de l'environnement plus précis sur l'ensemble des secteurs à urbaniser ou à aménager, et le projet devra être justifié ou amendé au regard de ces éléments nouveaux.

Les superficies des extensions à réaliser pour les deux gravières en zones Ng et le futur site photovoltaïque en zone Ner devront être mieux justifiées.

La commune présente la particularité d'accueillir sur une large frange sud, des gravières en exploitation, avec des ambitions d'extension, et des gravières dont l'exploitation est terminée, laissées en eau ou partiellement comblées. Ce vaste ensemble présente des sensibilités environnementales importantes. Aussi, une attention particulière est requise sur cet espace qu'il convient, par une analyse spécifique à conduire et à intégrer aux documents présentés, de considérer dans son ensemble et non « par projet » pour en appréhender les impacts de façon globale et de compléter par la proposition de mesures d'évitement ou de réduction, traduits ensuite dans le règlement ou des orientations d'aménagement et de programmation.

En particulier la MRAe recommande d'analyser les fonctionnalités des espaces en eau y compris au regard des espèces migratrices et hivernantes, et de mettre en place toutes les mesures utiles à même de préserver, voire conforter ces fonctions.

Concernant le réseau d'assainissement collectif qui représente 80 % du total, la MRAe recommande de préciser les capacités actuelles et futures de la station d'épuration, et le calendrier de mise en œuvre des évolutions nécessaires compte tenu des perspectives d'accueil de populations et de sa saturation prévue en 2025.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet d'élaboration du PLU au regard de l'évaluation environnementale

La révision du plan local d'urbanisme de Saint-Élix-le-Château a fait l'objet d'une évaluation environnementale volontaire.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ainsi que le rapport sur les incidences environnementales. Les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées et les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire communal et de ses perspectives de développement

Saint-Élix-le-Château est une commune située dans le département de la Haute-Garonne à 50 km au sud de l'agglomération toulousaine. Son territoire s'étend sur 1 052 hectares et la commune compte 889 habitants en 2018 (source INSEE).

Le territoire communal se compose d'une plaine agricole marquée par une certaine diversité de cultures (maïs, prairies, vignes), d'un bourg ancien à la structure urbaine forte, implanté sur le talus de terrasse, renforcé par la présence du château et de son parc, d'extensions urbaines peu structurées et diffuses, des vestiges de bocage, principalement en bord de cours d'eau, mais aussi aux abords du village, d'un réseau hydrographique qui participe à la diversité paysagère, principalement représenté par La Louge, qui marque la limite nord-ouest du territoire communal et par la présence d'une autoroute en sud (A64) et d'un échangeur autoroutier, implanté à proximité immédiate du bourg. La voiture reste le mode privilégié de déplacement avec un taux d'équipement des ménages de 94,1 % et 53,9 % des ménages disposant de deux voitures.

Les zones alluviales de la Garonne au sud-est de la commune constituent des gisements de proximité de sables et graviers. À ce jour, deux entreprises sont implantées sur la commune. Des extensions des sites actuels sont projetées. Sur les gravières dont l'exploitation est terminée, deux projets photovoltaïques flottants pour lesquels la MRAe a émis des avis² sont en cours de développement.

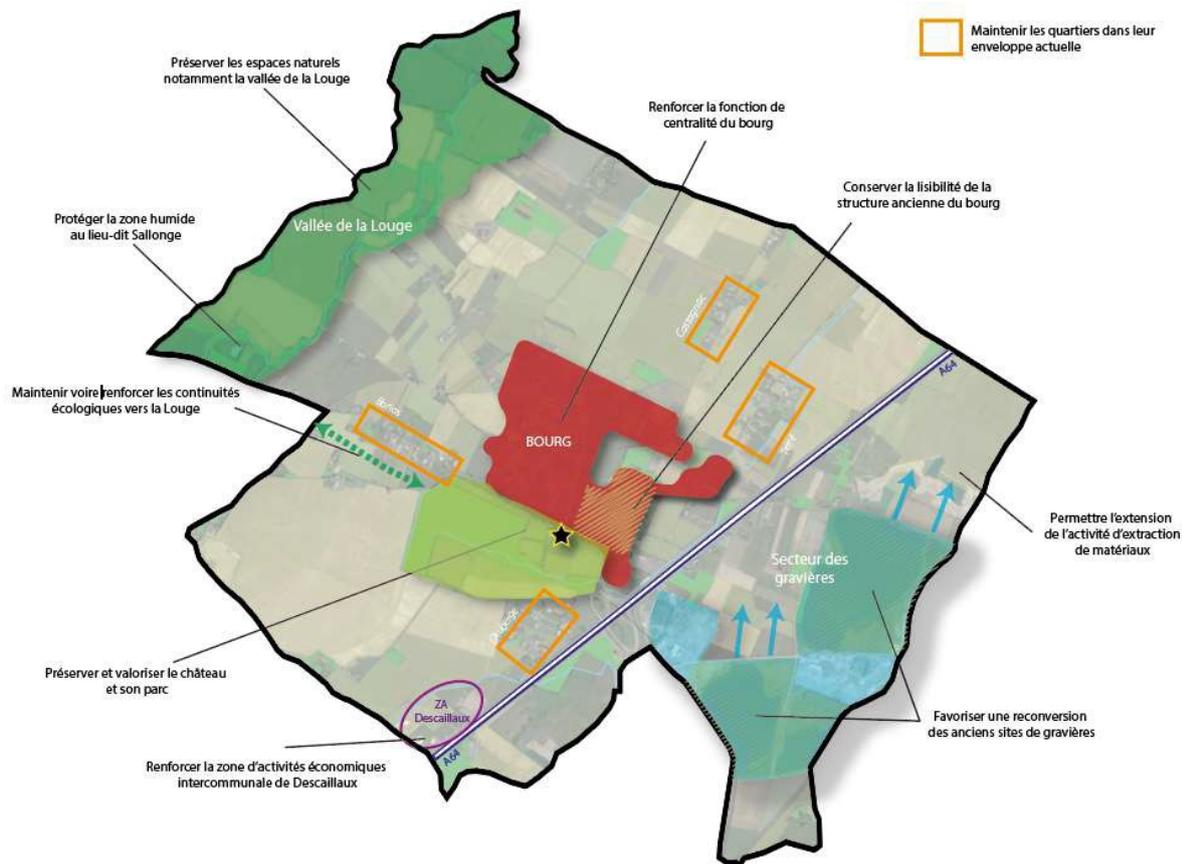
La commune de Saint-Élix-le-Château est située dans la communauté de communes Cœur de Garonne, créée le 1er janvier 2017 par la fusion de la communauté de communes du canton de Cazères sur Garonne, de la communauté de communes Louge et Touch et de la communauté de communes du Savès.

La communauté de communes adhère au pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du pays du sud toulousain, structure porteuse du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) approuvé le 29 octobre 2012 qui est actuellement en cours de révision.

Sur le plan démographique, Saint-Élix-le-Château a vu sa population stagner autour de 500 à 550 habitants jusqu'aux années 2000. À partir des années 2000, la croissance s'est enclenchée avec la mise service de l'A64 en 1998 suivant une tendance constante de l'ordre de 17 habitants supplémentaires chaque année et un taux moyen annuel de croissance de 2,66%. Une accélération démographique est constatée entre 2013 et 2016 (35 habitants supplémentaires /an et un taux annuel de croissance démographique de 4,32%).

2 25 février 2021 : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2021apo15.pdf>

24 septembre 2020 : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020apo66.pdf>



Synthèse des orientations du PLU (tirée du PADD)

Le projet d'aménagement retenu par Saint-Élix-le-Château, traduit au sein du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) s'articule autour de quatre axes majeurs :

- 1 – « Renforcer la fonction de centralité du bourg » ;
- 2 – « Maintenir un tissu économique diversifié » ;
- 3 – « Valoriser les éléments identitaires de Saint-Élix-le-Château ».

3 Principaux enjeux relevés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux, notamment en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLU sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels.

4 Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

Un PLU soumis à évaluation environnementale doit présenter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme.

La démarche d'évaluation environnementale se fonde sur un diagnostic territorial et un état initial de l'environnement très général, sans inventaire terrain. Aucune cartographie synthétique des sensibilités environnementales des secteurs à urbaniser et des secteurs à densifier n'est présentée dans le rapport.

Cette démarche est par ailleurs inaboutie, le projet de révision du PLU ne démontrant pas que les secteurs destinés à être urbanisés, que ce soient les secteurs à vocation d'habitat, vocation économique ou l'implantation des extensions de carrières et la création du parc photovoltaïque aient fait l'objet d'une démarche itérative visant à implanter ces secteurs sur des emplacements de moindre impact environnemental.

Les avis de la MRAe portant sur les projets de parcs photovoltaïques sur le site « *Les Vignobles* » mentionnaient déjà l'absence de justification du choix d'implantation et de solution de substitution raisonnable. Sans nouvelle précision ou analyse, la création du parc photovoltaïque à l'est du territoire communal est présentée par le rapport comme placée hors des secteurs les plus sensibles, et la MRAe souligne qu'aucune solution alternative n'a été envisagée dans le projet de révision du PLU.

La MRAe recommande de compléter le projet de révision du PLU par un état initial de l'environnement centré sur les secteurs à urbaniser à vocation d'habitat, économique, des carrières et du parc photovoltaïque, et d'en déduire l'impact de la révision sur les milieux naturels et une mise oeuvre adaptée de la démarche éviter-réduire-compenser

La MRAe recommande de réaliser une démarche environnementale complète en justifiant chaque secteur à urbaniser et à densifier, à vocation d'habitat, à vocation économique, des extensions de carrière et de la création du parc photovoltaïque, comme présentant les moindres enjeux environnementaux au regard de l'examen de solutions de substitution raisonnables.

Le rapport de présentation propose un dispositif de suivi qui ne définit pas de valeur initiale pour chacun des indicateurs retenus, ni de point d'étape. Cette valeur initiale est essentielle pour disposer d'une référence à partir de laquelle pourra être examinée le bilan de l'application du PLU. Sans ces éléments, le dispositif de suivi n'a aucune portée concrète.

La MRAe recommande de finaliser le dispositif de suivi en identifiant la source des données à mobiliser et en précisant la valeur initiale et la périodicité de production des indicateurs retenus lorsque ceux-ci impliquent une comparaison avec l'année initiale, à définir, sans lesquels le dispositif de suivi n'a pas de portée.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 Maîtrise de la consommation d'espace

La commune a connu une croissance démographique soutenue dans la période récente, la population municipale est passée de 691 habitants en 2008 à 783 en 2013 et 889 en 2018.

Depuis 2010, 14 ha ont été consommés sur le territoire communal dont 5,90 ha pour de l'habitat (79 logements). Cette valeur ne tient pas compte de l'exploitation des gravières.

La commune vise une population de 1070 à 1080 habitants à 2030 et 1130 habitants en 2035. Le rapport prévoit un ralentissement de la croissance à venir de 1 % par an entre 2021 et 2035 contre 2,7 % par an entre 2007 et 2017. Pour accueillir cette nouvelle population, la commune s'est basée sur la création d'environ 50 logements d'ici à 2030 et 20 logements à plus long terme, avec une consommation d'espace de 4 ha entre 2010 et 2020 et une densité de 13 logements / ha. La densité projetée de 13 logements / ha est située dans la fourchette basse des préconisations du SCoT (10 à 20 logements par ha pour la commune) et ne traduit pas une politique de sobriété foncière ambitieuse.

L'estimation des potentiels de densification et l'analyse de la consommation d'espace est centrée sur le bourg et ses abords immédiats³ en délimitant la tache urbaine existante à partir d'une analyse cartographique. Les quartiers périphériques (Barios, l'Auberge, Terré et Castagnac) sont classés au sein du PLU en secteurs A, N ou Nh interdisant chacun les nouvelles constructions à usage d'habitation, permettant ainsi un recentrage de l'urbanisation sur le centre bourg.

La commune a introduit un phasage à l'ouverture des zones à urbaniser, permettant ainsi une meilleure maîtrise de son développement urbain.

La MRAe recommande d'étudier des scénarios de développement visant la fourchette haute des préconisations du SCoT en matière de densification (20 logements à l'hectare) et de les traduire dans les OAP.

En matière de développement économique, la majorité du potentiel urbanisable est présenté comme étant situé au sein de la zone d'activités intercommunale de Descaillaux, déjà aménagée. Il n'est pas prévu de consommation d'espace à vocation d'activités au-delà de cette zone déjà constituée.

Le secteur compris entre l'autoroute et la Garonne est dédié en grande partie à l'extraction de matériaux alluvionnaires et au développement de projets photovoltaïques au sol, en lien avec les secteurs similaires sur les communes voisines (Salles sur Garonne, Lafitte-Vigordane, Lavelanet de Comminges, Saint Julien sur Garonne, etc.).

Un secteur d'extension de deux gravières d'environ 25 ha à l'est du territoire communal est classée en zone Ng.

Une reconversion des sites des anciennes gravières est aussi prévue au profit des énergies renouvelables avec la création d'une zone Ner d'environ 41 ha. Un second secteur, situé au sud du premier, de superficie équivalente, sur lequel une instruction est en cours pour installer (cf. avis MRAe cité plus haut) également un projet photovoltaïque, n'est pas identifié en tant que tel et est identifié seulement en secteur naturel N.

Que ce soit pour ces deux types de projets industriels (gravière ou photovoltaïque), le rapport de présentation ne justifie pas des besoins.

La MRAe recommande de détailler et de justifier les extensions réalisées au regard des autorisations délivrées ou des besoins identifiés et de préciser les superficies à exploiter pour les deux gravières en zones Ng et le futur site photovoltaïque en zone Ner.

5.2 Préservation des milieux naturels

Le PLU définit une zone spécifique de préservation des continuités écologiques, Nce délimitée au Nord-est du territoire sur la vallée de la Louge, intégrant la Louge et le canal du Moulin. Une zone Ace, zone agricole de préservation des continuités écologiques est aussi créée, entre les boisements du parc du château et la vallée de la Louge. Des zones tampon le long des principaux cours d'eau ont été définis des reculs d'implantation des constructions de 10 m de part et d'autre de tous les cours d'eau. La zone humide située à proximité du canal du Moulin au nord-ouest du territoire, est identifiée dans le règlement graphique du PLU et classée au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme sur le règlement graphique. Les boisements rivulaires ont été aussi identifiés au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

L'inventaire départemental des zones humides, cité dans le document, n'est pas exhaustif sur les zones humides existantes et mentionne des « zones humides potentielles ». Or, aucun inventaire communal n'a été réalisé au-delà de la seule zone humide pré-identifiée.

Le projet de révision du PLU s'appuie aussi sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) régional. Si certains corridors sont bien identifiés par des secteurs Nce et Ace, les corridors identifiés dans le SCoT en relation avec les plans d'eau au sud sont absents de la réflexion et ne sont pas traduits réglementairement dans le PLU.

Le diagnostic présente page 63 l'ensemble des éléments constitutifs de la trame verte et de la trame bleue. Or
3 cf page 40 de la pièce 1B du rapport de présentation

présence, essentiellement liés à une activité d'exploitation passée, ne présentent pas d'intérêt patrimonial notable ». La MRAe avait déjà commenté cela dans les avis mentionnés plus haut.

À une échelle plus locale, sur les projets, la MRAe relève que si l'évaluation environnementale du PLU cite l'étude d'impact du projet notamment en ce qui concerne les mesures d'évitement, celles-ci ne sont pas reportées dans le règlement ou a minima au sein d'OAP (exclusion de certains secteurs, éloignement des bords des berges, etc.).

La MRAe recommande de considérer l'ensemble du secteur au sud de l'autoroute comme un ensemble cohérent et global, d'établir un état initial de l'environnement détaillé pour ce secteur incluant les deux futures extensions de carrières « Le Vignoble » et « Durrieu », des projets photovoltaïques et d'évaluer les impacts environnementaux de cet ensemble couvert de secteurs Ng et Ner.

La MRAe recommande d'analyser les fonctionnalités des espaces en eau au regard des fonctionnalités liées aux espèces migratrices et hivernantes et de mettre en place toutes les mesures utiles à même de préserver, voire conforter ces fonctions.

Enfin, si les sites de développement des gravières et des projets photovoltaïques sont confirmés, elle recommande de traduire dans le règlement du PLU ou a minima dans un OAP les mesures d'évitement et de réduction à même de garantir les fonctions écologiques des secteurs.

5.3 Eau et assainissement

Le potentiel du développement sera raccordé au réseau d'assainissement collectif (80 % du total). Les nouveaux effluents seront collectés vers la station d'épuration d'une capacité nominale de 350 EH et extensible à 700 EH. Celle-ci arriverait à saturation d'ici 2025. Il est prévu l'extension de l'installation via la mise en service de la seconde tranche de 350 EH, sans autre précision dans le rapport de présentation.

La MRAe recommande de préciser les capacités actuelles et futures de la station d'épuration, le calendrier des évolutions envisagées compte tenu des perspectives d'accueil de population et de sa saturation prévue en 2025, et de conditionner les ouvertures à l'urbanisation à ces perspectives.